



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 25.1.2006
KOM(2006) 21 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN
PARLAMENTILLE**

ELINTARVIKETURVAN TEMAATTINEN STRATEGIA

Elintarviketurvaohjelman edistäminen vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Tausta	4
2.1.	Aihepiirin tarkastelu.....	4
2.2.	Vakiintunut poliittinen toimintakehys.....	5
2.3.	Aiemmistä kokemuksista saadut opetukset.....	6
2.4.	Temaattisen lähestymistavan perustelut.....	6
3.	Temaattinen ohjelma.....	7
3.1.	Soveltamisala (maantieteellinen peitto mukaan luettuna).....	7
3.2.	Ohjelmasuunnittelun periaatteet.....	7
3.3.	Tavoitteet.....	9
3.4.	Strategiset painopistealueet.....	9
3.5.	Strategiset painopistealueet kansainvälisten julkishyödykkeiden toimittamisen ja maailmanlaajuisten ohjelmien rahoituksen tukemiseksi.....	9
3.5.1.	Kansainväliset julkishyödykkeet.....	9
3.5.2.	Maailmanlaajuiset (ja mantereenlaajuiset) ohjelmat.....	9
3.5.3.	Maailmanlaajuisen elintarviketurvaohjelman puolestapuhuminen ja eteenpäinvieminen.....	10
3.6.	Elintarviketurva poikkeuksellisissa siirtymäoloissa ja epävakaisissa valtioissa	10
3.7.	Innovatiivisten politiikkojen ja strategioiden edistäminen	11
3.8.	Avunsaajat.....	12
3.9.	Temaattisen ohjelman täytäntöönpanokumppanit.....	12
	ANNEXES.....	12

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

ELINTARVIKETURVAN TEMAATTINEN STRATEGIA

Elintarviketurvaohjelman edistäminen vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi

1. JOHDANTO

Euroopan komissio on ehdottanut rahoitusnäkymien 2007–2013 yhteydessä yhteisön ulkoisia toimia säätelevän oikeudellisen kehyksen järjeistämistä ja yksinkertaistamista niin, että se muodostuisi kuudesta rahoitusvälineestä. Välineistä kolme (humanitaarinen apu, vakautus ja makrotaloudellinen rahoitusapu) on suunniteltu horisontaalisiksi välineiksi tiettyihin erityistarpeisiin ja -olosuhteisiin. Kolme muuta välinettä (liittymistä valmisteleva tuki, Euroopan naapuruuspoliittinen kumppanuus sekä kehitysyhteistyö ja taloudellinen yhteistyö) on tarkoitettu tiettyjen politiikkojen täytäntöönpanoa varten, ja niillä on määrätty maantieteellinen soveltamisala. Näitä rahoitusvälineitä koskevat säädökset ovat vastedes ne perussäädökset, joiden mukaisesti yhteisön varoilla tuetaan kolmansien maiden kanssa toteutettavia yhteistyöohjelmia, joihin kuuluvat myös temaattiset ohjelmat, ja ne korvaavat muun muassa nyt voimassa olevat eri aihealoja koskevat asetukset.

Yksi komission määrittämästä seitsemästä temaattisesta ohjelmasta¹ on elintarviketurvan temaattinen ohjelma. Sen oikeusperustana toimivat kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön väline sekä Euroopan naapuruuspoliittinen kumppanuusväline. Vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymien mukaisista ulkomaanavun välineistä annetun komission tiedonannon [KOM(2004) 626] mukaan kaikki luonteeltaan humanitaarinen elintarvikeapu katsotaan humanitaarisiksi avuksi sen sijaan, että se kuuluisi erilliseen temaattiseen rahoitukseen.

Ehdotusten mukaan temaattiset ohjelmat tuovat selvää lisäarvoa ja ne täydentävät maantieteellisiä ohjelmia, jotka ovat edelleen yhteisön kolmansien maiden kanssa tekemän yhteistyön pääasiallinen toimintakehys.

Komissio on sitoutunut käymään Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa keskustelua kunkin temaattisen ohjelman soveltamisalasta, tavoitteista ja painopisteistä molemmille toimielimille osoittamiensa virallisten tiedonantojen pohjalta. Keskustelun tuloksena laaditaan poliittiset suuntaviivat ohjelmasuunnittelun seuraavia vaiheita varten, ja tarkoitus on laatia temaattiset strategia-asiakirjat edellä mainittuja rahoitusvälineitä koskevien säännösten mukaisesti.

¹ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Tulevien rahoitusnäkymien 2007–2013 yhteydessä temaattisina ohjelmina toteutettavat ulkoiset toimet - KOM(2005) 324, 3.8.2005.

2. TAUSTA

2.1. Aihepiirin tarkastelu

Puutteelliseen elintarviketurvaan² on varsin perusteltua puuttua, koska se on ensimmäinen vuosituhattavoitteista (puolittaa vuosien 1990 ja 2015 välisenä aikana nälästä kärsivien määrä). Nykyisten arvioiden mukaan kehitysmaissa 815 miljoonaa ihmistä kärsii kroonisesti puutteellisesta elintarviketurvasta, minkä lisäksi 5–10:tä prosenttia uhkaa akuutti elintarviketurvan puutteellisuus luonnosta ja ihmisestä johtuvien kriisien johdosta. Vaikka köyhyyttä on maailmanlaajuisesti saatukin vähennettyä, ensimmäinen vuosituhattavoite on yhä kaukainen Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, jossa pysyvästi puutteellinen elintarviketurva nivoutuu jatkuvaan poliittiseen epävakauteen.

Afrikassa puutteellisen elintarviketurvan ja konfliktien, huonon hallinnon ja hiv/aids-pandemian yhteisvaikutuksista aiheutuu valtavia haasteita niin kansallisille hallituksille, avunantajille kuin kansalaisyhteiskunnallekin. Riittävä ravinnonsaanti on merkittävä tekijä, mikä näkyy maailmanlaajuisen ”piilonälän” määrässä eli vitamiinien ja mineraalien puutostiloina. Riittävään ravinnonsaantiin vaikuttavat monet tekijät kuten ruoanjako kotitalouksissa, äidin ja lapsen ravitsemus, ruoan valmistus ja elintarvikkeiden laatu ja turvallisuus, vesi ja hygieniaolet. Ympäristön huononeminen, heikot tuotantojärjestelmät, huonosti toimivat markkinat ja rajalliset inhimilliset valmiudet pahentavat tyypillisesti puutteellista elintarviketurvaa ja siihen yhdistyy epätasa-arvo, johon liittyy sukupuoleen, ikään tai etnisyyteen perustuva sosiaalinen oikeutus ruokaan. Suurin osa nälkäänäkeivistä asuu todistetusti maaseudulla, jossa taloudelliset ja fyysiset olosuhteet ruoan saantiin ovat riittämättömät. Köyhyyden kuitenkin lisääntyessä kaupungeissa puutteellista elintarviketurvaa esiintyy myös kaupunkialueilla, eikä tätä pidä jättää huomiotta.

Puutteellista elintarviketurvaa, joka on sekä absoluuttisen köyhyyden syy että seuraus, ei tunnusteta riittävästi kehitystavoitteeksi eikä taloudellisen ja sosiaalisen edistymisen osoittimeksi. Se liitetään usein kapeanäköisesti lyhyen aikavälin toimenpiteisiin kuten elintarvikeavun toimittamiseen tai elintarviketoimitusten lisäämiseen näkemättä ongelman moniulotteisuutta. Tavoitteena sitä ei ole riittävästi sisällytetty/valtavirtaistettu pitkän aikavälin kansallisiin kehitysstrategioihin. Positiivista sen sijaan on, että toisen sukupolven strategioissa köyhyyden vähentämiseksi kiinnitetään enemmän huomiota elintarviketurvaan kansallisten hallitusten tullessa yhä tietoisemmiksi kansallisten strategioiden ja ohjelmien laatimisen merkityksestä.

Viime vuosina on korostunut, että elintarviketurvatavoitteiden saavuttaminen on erityisen haastavaa kriisitilanteissa, varsinkin jos ne ovat monimutkaisia ja pitkittyvät, sekä poliittisesti epävakaisissa tilanteissa ja siirtymätalouksissa. Maailmanlaajuisesta elintarviketurvaa tarkasteltaessa huomio kiinnittyy useisiin haavoittuviin ja epävakaisiin valtioihin, joilla ei ole valmiuksia eikä institutionaalista kehystä pitkän aikavälin strategioiden täytäntöönpanoon kriisitilanteiden syntyessä. Vuonna 2005 vakava elintarvikepula uhkasi 43:a maata, joista 23 oli Afrikassa ja muut Aasiassa ja Latinalaisessa-Amerikassa. Ongelman laajuus ja jatkuvuus edellyttää uutta pitkän aikavälin rakenteellista lähestymistapaa, joka kohdistuu puutteellisen elintarviketurvan perimmäisiin syihin.

² Elintarviketurva voidaan määritellä tilanteeksi, jossa kaikilla ihmisillä on jatkuvasti fyysiset ja taloudelliset edellytykset saada riittävästi turvallista ja ravitsevaa ruokaa, joka vastaa aktiiviseen ja terveelliseen elämään kuuluvia ravitsemuksellisia tarpeita ja mieltymyksiä, Rooman julistus maailman elintarviketurvasta ja maailman elintarvikehuippukokouksen toimintasuunnitelma, FAO, 1996.

2.2. Vakiintunut poliittinen toimintakehys

Neuvoston asetuksella (EY) N:o 1292/96 vuonna 1996 vahvistettu Euroopan komission elintarviketurvapolitiikka ohjaa edelleen komission toimia nälän torjumiseksi. Poliitiikka on kehittynyt yksinkertaisesta elintarvikeavun toimittamisesta laajojen elintarviketurvastrategioiden tukemiseen kansallisella, alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla siten, että elintarvikeapu on sitomatonta ja rajattu hätätilanteisiin.

EY on elintarviketurvan alan johtava kansainvälinen avunantaja (elintarviketurvan budjettikohdasta on kohdennettu 4,9 miljardia euroa vuodesta 1996 eli vuosittain keskimäärin 500 miljoonaa euroa), ja sen tuki kohdistuu eri vaiheisiin: i) kriisi- ja kriisinjälkeisessä tilanteessa olevissa maissa, ii) kroonisesti puutteellisesta elintarviketurvasta kärsivissä maissa ja iii) siirtymätalouksissa. Euroopan komissio osallistuu myös aktiivisesti kansainväliseen poliittiseen keskusteluun esimerkiksi kaupasta ja elintarvikeavusta (WTO, elintarvikeapua koskeva yleissopimus, FAO:n neuvoo-antava ylituotannon sijoittelua käsittelevä alakomitea) ja on johtava avunantaja maataloustutkimuksessa sekä maailmanlaajuisesti (kansainvälisen maataloustutkimuksen neuvoo-antava ryhmä – CGIAR) että alueellisella (erityisesti Afrikassa) ja kansallisella tasolla.

Euroopan komission politiikassa korostetaan kansallisella tasolla päätettyjen ja kehitettyjen köyhyyden vähentämisstrategioiden keskeistä asemaa pitkäaikaisen elintarviketurvan saavuttamiseksi ja tarvetta nostaa nälkä ensimmäiseksi kohteeksi köyhyyden torjumisessa. Poliitiikassa myös tunnustetaan, että elintarviketurva on hyvin herkkä asia, jossa ohimenevätkin kriisit voivat käynnistää kroonisia elintarvikeongelmia, kun varat käytetään nopeasti loppuun ja toimeentulo heikentyy.

Euroopan komission elintarviketurvapolitiikan strategisen kehyksen toimivuus vahvistettiin ulkoisessa arvioinnissa vuonna 2004, joten sitä sovelletaan myös tässä temaattisessa ohjelmassa. Sen mukaan elintarviketurva voidaan saavuttaa ainoastaan ottamalla samanaikaisesti huomioon elintarvikkeiden saatavuus ja saanti, ravinnon laatu ja elintarvikekriisien estäminen.

Vuoden 2000 kehityspoliittisen lausunnon mukaisessa laajemmassa kehitysyhteistyöpoliittisessa kehyksessä elintarviketurva kuuluu edelleen komission heinäkuussa 2005 antaman ja neuvoston marraskuussa 2005 hyväksymän ”kehityspoliitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen” [KOM(2005) 311] painopistealueisiin.

EU:n Afrikka-strategiassa [KOM(2005) 489], jonka komissio ja neuvosto hyväksyivät hiljattain, otetaan jälleen esiin elintarviketurvan merkitys Afrikassa osana köyhien asemaa parantavaa kasvua ja maatalouden kehittämistä ja korostetaan lisäksi maataloustutkimuksen merkitystä.

Siirryttäessä hätäavusta (humanitaarinen vaihe) kehitysyhteistyöhön EY:n tuki suunnitellaan laajassa taloudellisessa, sosiaalisessa ja poliittisessa yhteydessä, joka on määritelty komission tiedonannossa ”Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen arviointia”³ kunnostusohjelmiksi, joilla on tarkoitus korvata asteittain hätäapu taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakauttamiseksi ja helpottaa siirtymistä keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitysstrategioihin.

³ KOM(2001) 153.

2.3. Aiemmistä kokemuksista saadut opetukset

Sen lisäksi, että hiljattain (2004) tehdyssä Euroopan komission elintarviketurvapolitiittisen budjettikohdan ulkoisessa arvioinnissa vahvistettiin Euroopan komission politiikan toimivuus, siinä myös korostettiin sen lisäarvoa verrattuna muihin avunantajien hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen (Linking Relief, Rehabilitation and Development, LRRD), useiden toimijoiden kumppanuuksien ja erilaisten täytäntöönpanovälineiden yhdistämisen ansiosta. Arvioinnissa eriteltiin lisäksi seuraavat alat, joilla voidaan toteuttaa parannuksia temaattisella ohjelmalla:

- LRRD: systemaatisemmalla lähestymistavalla hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämiseen voitaisiin reagoida tehokkaammin puutteellisen elintarviketurvan dynaamisuuteen ja moniulotteisuuteen.
- Keskittyminen köyhyteen: elintarviketurva olisi sisällytettävä painopistealueena paremmin köyhyyden vähentämistä koskeviin strategia-asiakirjoihin (PRSP) ja Euroopan komission maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin (CSP).
- Poliittikan/strategian kehittäminen: hallitusten kanssa käytävän vuoropuhelun ja niille annettavan tuen lisääminen elintarviketurvasta käytävän pitkän aikavälin poliittisen vuoropuhelun vakiinnuttamiseksi.
- Poliittikan johdonmukaisuus: johdonmukaisuuden lisääminen kansallisella tasolla sisällyttämällä elintarviketurva Euroopan komission maakohtaisiin (ja alueellisiin) strategia-asiakirjoihin.

2.4. Temaattisen lähestymistavan perustelut

Euroopan komission strategiassa pyritään sisällyttämään elintarviketurvatavoitteet pitkän aikavälin laajapohjaisiin köyhyyden vähentämispoliittikkoihin ja -strategioihin. Tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan sekä maantieteellisiä että temaattisia ohjelmia.

Maantieteelliset ohjelmat ovat vakioväline Euroopan komission elintarviketurvapolitiikan maailmanlaajuisessa täytäntöönpanossa kun kehitysyhteistyölle tietyn maan hallituksen kanssa on olemassa toimiva kehys. Maantieteellisten välineiden varainjaossa maittain otetaan tulevaisuudessa asianmukaisesti huomioon kansallisen elintarviketurvan taso. Puutteellisen elintarviketurvan maissa temaattisella ohjelmalla voidaan tukea politiikan kehittämistä sen varmistamiseksi, että kansalliseen köyhyyden vähentämisstrategiaan otetaan mukaan strateginen lähestymistapa elintarviketurvaan.

Maissa, joissa tarvitaan kriisitilanteen vuoksi humanitaarista apua ihmishenkien pelastamiseksi tai suojelemiseksi, apu annetaan humanitaarisen avun välineestä. Tällöin temaattista ohjelmaa käytetään asiaa hoitavien komission yksiköitten kanssa koordinoitujen silloin, kun se on hätäavun loputtua tarpeen elpymisen ja kunnostustoimien helpottamiseksi ja epävakauden vähentämiseksi keskittyen erityisesti elintarviketurvaan.

Siirtymävaiheessa temaattinen apu on parempi vaihtoehto kuin maantieteellinen apu useissa tilanteissa. Nämä voidaan jaotella kolmeen pääryhmään:

- Tilanteet ja maat, joissa voisi olla vaikeuksia päästä sopimukseen elintarviketurvatoimista kumppanihallitusten kanssa vaihtoehtoisten painopistealueiden vuoksi. Elintarviketurva

voi olla puutteellinen erityisesti tietyillä alueilla (jotka eivät ole valtiovallan hallinnassa) tai tiettyjen ryhmien keskuudessa (maan sisäiset pakolaiset).

- Maat, joissa kehitysyhteistyö on keskeytetty tai joissa ei ole olemassa yhteistyökehystä eli strategia-asiakirjaa (CSP). Kansalaisyhteiskunnan ja monenvälisten organisaatioiden merkitys tehokkaiden tukitoimien toteuttamisessa kasvaa silloin, kun valtiokoneisto ei toimi (esim. Somaliassa).
- ”Unohtuneet kriisit”, joissa yhteistyöhön kansallisten hallitusten kanssa voi olla vaikea päästä maantieteellisten välineiden avulla.

Edellä esitetyn perusteella uuden temaattisen ohjelman tavoitteena on varmistaa:

i) politiikan johdonmukaisuus ja tukitoimien jatkuvuus LRRD-prosessissa, ii) täydentävyys maantieteellisten tasojen välillä käsittelemällä maailman-/mantereenlaajuisia asioita ja edistämällä innovatiivisia lähestymistapoja ja iii) koordinaatio, yhdenmukaistaminen ja yhtenäistäminen elintarviketurvaohjelman kehitysyhteistyökumppanien kesken.

3. TEMAATTINEN OHJELMA

3.1. Soveltamisala (maantieteellinen peitto mukaan luettuna)

Tiedonannon ”Tulevien rahoitusnäköymien 2007–2013 yhteydessä temaattisina ohjelmina toteutettavat ulkoiset toimet” [KOM(2005) 324] mukaisesti komissio suunnittelee temaattista ohjelmaa, jonka tavoitteena on i) tukea elintarviketurvaa suoraan parantavien kansainvälisten julkishyödykkeiden toimittamista ja osallistua maailmanlaajuisen ohjelmien rahoitukseen, ii) puuttua heikkoon elintarviketurvaan tilanteessa, jossa maalla ei ole hallitusta, osa maasta ei ole hallituksen valvonnassa tai maalta puuttuu toimiva strateginen toimintakehys, ja iii) edistää elintarviketurvaan liittyviä innovatiivisia toimintamalleja ja strategioita.

Ohjelma-alue vaihtelee tavoitteen mukaan seuraavasti:

- Ensimmäinen on maailmanlaajuinen tavoite, jossa keskitytään mantereenlaajuiselle, alueiden väliselle ja alueelliselle tasolle ja erityisesti Afrikkaan ja mihin tahansa, missä elintarviketurvatilanne voi huonontua.
- Ohjelman toiseen tavoitteeseen pyritään pääasiassa kansallisella ja paikallisella tasolla, ja tarkoituksena on tarpeen mukaan täydentää maantieteellistä välinettä.
- Kolmannella tavoitteella tuetaan innovatiivisia politiikkoja, strategioita ja lähestymistapoja riippumatta siitä, onko maantieteellinen taso maailmanlaajuinen, alueellinen, kansallinen vai paikallinen.

3.2. Ohjelmasuunnittelun periaatteet

Temaattisen ohjelman ohjelmatyön perusteet ovat seuraavat:

- **Toissijaisuusperiaatteen** noudattaminen: maantieteellisistä ohjelmista (maakohtaisiin tai alueellisiin strategia-asiakirjoihin sisältyvät ohjelmat) rahoitettavan pitkän aikavälin rakennetuen poissulkeminen ja siirtymäkauden tukitoimien tukeminen kohdassa 2.4 esitettyjen perustelujen mukaisesti. Ohjelmasta voidaan tukea alueellisella, kansallisella ja

paikallisella tasolla innovatiivisia hankkeita, jotka ovat luonteeltaan kokeiluhankkeita ja joiden tarkoituksena on testata uusia lähestymistapoja ja välineitä.

- Riittävä **jousto** on tarpeen, jotta voidaan reagoida nopeasti muuttuvaan toimintaympäristöön, kuten toiseen tavoitteeseen kuuluvissa kriisien jälkeisissä tilanteissa. Tämä voi edellyttää tuen aikataulua, rahoitusmenettelyjä, välinevalintoja ja täytäntöönpanokumppaneita koskevia mukautuksia.
- **Omavastuun** sekä alueellisten ja mantereenlaajuisten organisaatioiden aseman ja tehtävien tukeminen elintarviketurvan osalta muiden kumppanien ja välineiden toimia täydentäen.
- **Osallistavan lähestymistavan** kehittäminen lujittamalla kumppanuuksia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa erityisesti kehitysmaissa järjestyneiden verkkojen ja ammatillisten järjestöjen välityksellä hyödyntäen strategista vuoropuhelua.
- **Johdonmukaisuuden** edistäminen sisäisellä ja ulkoisella tasolla seuraavin tavoin: i) synkronoimalla ohjelmatyö maakohtaisten ja alueellisten strategia-asiakirjojen ohjelmatyön kanssa; ii) tekemällä tiivistä yhteistyötä komission muiden yksikköjen kanssa maakohtaisten LRRD-strategioiden laatimista ja täytäntöönpanoa sekä temaattisen ohjelman asteittaista käynnistystä ja päättämistä varten; iii) varmistamalla poliittinen ja toiminnallinen johdonmukaisuus elintarviketurvaan liittyvän humanitaarisen avun osana toteutetuissa elintarvikeaputoimissa; iv) ottamalla EU:n jäsenvaltiot mahdollisimman aikaisessa vaiheessa osalliseksi EU:n ajaman elintarviketurvaohjelman edistämiseen; v) ulkoisen johdonmukaisuuden ja **täydentävyyden** kehittäminen avun tuloksellisuudesta OECD:n kokouksessa Pariisissa annetun julistuksen mukaisesti. Tältä osin temaattisessa ohjelmassa hyödynnetään YK:n järjestöjen ja muiden kansainvälisten organisaatioiden asiantuntijuutta kansainvälisen elintarviketurvaohjelman edistämiseksi ja kansainvälisten julkishyödykkeiden toimittamiseksi.
- Kohdistamalla toimet **heikoimmassa asemassa oleviin** ja elintarviketurvan puutteellisuudesta eniten kärsiviin alueisiin ja ryhmiin elintarviketurva-arvioiden ja muiden sidosryhmien kanssa harjoitetun koordinoinnin perusteella.
- Varmistamalla tuettujen toimien **kestävyys**, mihin kuuluu myös niiden vaikutus yhteiskuntaan, talouteen ja ympäristöön paikallisesti ja alueellisesti.
- Komissio päättää neljän vuoden (2007–2010) ja sen jälkeen kolmen vuoden (2011–2013) temaattisista strategia-asiakirjoista (ohjelma-asiakirjoista) komiteamenettelyä noudattaen.
- Monivuotisen suunnitelman pohjalta komissio laatii kunakin vuonna toimintaohjelmat, joissa vahvistetaan painopisteet tuen kohteiksi valittaville toimille, erityistavoitteet, toivotut tulokset ja ohjeelliset määrärahat.
- Ohjelma pannaan täytäntöön vuonna 2000 toteutetun ulkomaanavun hallinnointiuudistuksen mukaisesti; tähän kuuluu muun muassa hallinnointitehtävien hajauttaminen soveltuvien osin lähetystöihin.
- Ensimmäisen kolmivuotisjakson (2007–2009) toimista teetetään ulkopuolinen väliarviointi järjestyksessä toisen temaattisen strategia-asiakirjan (2011–2013) valmistelun pohjaksi. Arviointikertomukset toimitetaan jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille keskustelua varten.

3.3. Tavoitteet

EU:n uuden kehitysyhteistyöpoliittisen lausunnon mukaisesti temaattisen ohjelman yleistavoite on edistää elintarviketurvaohjelmaa ja nälkää koskevan ensimmäisen vuosituhattavoitteen saavuttamista.

Ohjelman erityistavoite on lisätä EY:n elintarviketurvapolitiikan vaikutusta varsinkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta sellaisten johdonmukaisten painopistealueiden ja toimien avulla, jotka täydentävät kansallisia ohjelmia ja lisäävät niiden johdonmukaisuutta.

3.4. Strategiset painopistealueet⁴

Laajan sisäisen ja ulkoisen kuulemisen perusteella on eritelty joukko strategisia painopistealueita. Tukea saavien painopistealueiden lopullinen määritys perustuu yksityiskohtaisiin tarvearvioihin, jotka tehdään yhteistyössä asiaa päätoimipaikassa ja lähetystöissä hoitavien yksikköjen kesken.

3.5. Strategiset painopistealueet kansainvälisten julkishyödykkeiden toimittamisen ja maailmanlaajuisten ohjelmien rahoituksen tukemiseksi

3.5.1. Kansainväliset julkishyödykkeet⁵

- Köyhien asemaa parantavaa ja kysynnän ohjaamaa tutkimusta ja teknistä innovointia erityisesti maataloudessa (karja, metsänhoito sekä kalastus ja vesiviljely) keskittyen nimenomaisesti elintarviketurvaan. Tukipakettiin kuuluisivat tiedon levittäminen jatkokäyttöön sekä alueellisten/kansallisten tutkimuslaitosten valmiuksien vahvistaminen.
- Tuki **satelliittikuvien** ja -tietojen käyttöön ja levittämiseen.
- **Valmiuksien** kehittäminen ja koulutus.
- Tieteellinen ja teknologinen pohjoinen–etelä- ja etelä–etelä-**verkottuminen, kummitoiminta.**

3.5.2. Maailmanlaajuiset (ja mantereellaajuiset) ohjelmat

Maailmanlaajuiset ohjelmat ovat väline yhteisten lähestymistapojen kehittämiseen alueilla tietyillä elintarviketurvaan liittyvillä aloilla. Painopisteisiin kuuluvat seuraavat:

- **Tiedotus elintarviketurvasta ja ennakkovaroitusjärjestelmät**, toimeentulon seuranta. Maailmanlaajuisissa ohjelmissa kehitetään, testataan, standardoidaan ja levitetään menettelytapoja ja välineitä sekä tuetaan valmiuksien ja instituutioiden kehitystä alueellisella ja kansallisella tasolla.

⁴ Tarkemmat tiedot strategisista painopistealueista annetaan liitteessä 1.

⁵ Globaaleja julkishyödykkeitä käsitelleen kansainvälisen työryhmän määrittämisen mukaan kansainväliset julkishyödykkeet täyttävät seuraavat ehdot: i) ne ovat tärkeitä kansainväliselle yhteisölle, ii) yksittäiset ja yksin toimivat maat eivät voi tai halua tarttua niihin yksin, mistä syystä iii) niitä käsittelevät sekä teollisuus- että kehitysmaat yhdessä ja monenvälisesti.

- **Elintarviketurvastrategiat.** Maailmanlaajuisesta ohjelmasta annettava tuki hallituksille, jotka haluavat kehittää elintarviketurvastrategioita ja -suunnitelmia, etenkin silloin, kun elintarviketurvaa ei ole valittu avun painopistealueisiin. Temaattisesta ohjelmasta ei rahoiteta kansallisia elintarviketurvaohjelmia, joihin tarvitaan tukea maantieteellisistä välineistä.
- **Tuki mantereenlaajuisille ja alueellisille elintarviketurvaohjelmille** aloilla, jotka ovat erityisen tärkeitä elintarviketurvalle, esim. maatalous, maatalouskauppa ja luonnonvarojen kestävä hoito (myös metsänhoito ja kalastus). Maailmanlaajuisissa/mantereenlaajuisissa ja alueellisissa ohjelmissa keskitytään alueellisten/mantereenlaajuisten järjestelyjen ensisijaisiin aloihin, suhteelliseen etuun ja lisäarvoon täydentäen soveltuvin osin maantieteellisten välineiden tukea.
- **Johtavien politiikan asiantuntijoiden verkottaminen** siten, että luodaan foorumi ja koulutusmahdollisuuksia politiikan/strategian laadintaan ja täytäntöönpanoon. **Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, viljelijäyhdistysten ja ammattiliittojen verkottaminen** (sekä etelä–etelä- että pohjoinen–etelä-suunnassa) maailmanlaajuisen elintarviketurvaohjelman kehittämiseksi.

3.5.3. *Maailmanlaajuisen elintarviketurvaohjelman puolesta puhuminen ja eteenpäinvieminen*

Komissio ottaa edelleen esiin keskeiset elintarviketurva-asiat kansainvälisessä keskustelussa ja edistää yhdenmukaistamis- ja yhdensuuntaistamistyötä kehitysmaakumppanien ja avunantajien kanssa. Tiiviimpi liittoutuminen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa on erityisen tärkeää.

3.6. **Elintarviketurva poikkeuksellisissa siirtymäoloissa ja epävakaisissa valtioissa**

Uudessa asiakirjassa ”Kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus” todetaan selkeästi, että ”erityistä huomiota kiinnitetään muutostilanteisiin”. Siinä sitoudutaan vahvasti kiinnittämään ”enemmän huomiota huonosti toimeentuleviin maihin, hankaliin kumppanuuksiin ja epävakaisiin ja romahtaneisiin valtioihin”⁶ ja todetaan, että köyhimmistä ihmisistä, joilla on puutteellinen elintarviketurva, 30 prosenttia elää epävakaisissa valtioissa.

Ohjelma tarjoaa kohdemaissa välineen, jolla varmistetaan humanitaarisesta välineestä ennen maantieteellisten kehitysohjelmien pitkäaikaisiin elintarviketurvatoimiin siirtymistä rahoitettujen toimien jatkotoimet siirtymävaiheen aikana. Siirtymävaiheessa ohjelmalla varmistetaan, että elintarviketurva otetaan asianmukaisesti ja ajallaan huomioon. Ohjelmaan kuuluu:

- **maakohtaisten LRRD-strategioiden laatiminen** keskittyen erityisesti elintarviketurvaan. Komission tasolla työtä komissiossa ohjaa pysyvä yksiköitten välinen LRRD-työryhmä, joka tarkastelee käynnissä olevaa ohjelmaa ja seuraa täytäntöönpanoa. LRRD vaatii joustoa ja nopeaa varainjakoa;
- **ohjelman käyttöönoton ja päättämisen parantaminen** seuraavilla tavoin: i) tuki elintarviketurvasta tiedottamiseen (ks. ensimmäinen tavoite); ii) innovatiivisten

⁶ Käsite kattaa hankalat kumppanuudet sekä kriisi- ja kriisinjälkeiset tilanteet.

lähestymistapojen kehittäminen (ks. kolmas tavoite); iii) ohjelman käyttöönotto- ja päättämisperusteiden parantaminen ja niiden soveltaminen hätäavun suunnittelusta asti tapauskohtaisesti; iv) tiiviin koordinoinnin edistäminen ja v) tietoisuuden lisääminen LRRD-lähestymistavasta ja menettelytapojen kehittäminen.

Siinä tapauksessa, että elintarvikekriisi koskee useampaa maata tietyllä alueella, tarvitaan lisäksi alueellista reagointia kansallisten toimien täydennykseksi (esim. ennakkovaroitusjärjestelmät, alueelliset elintarvikemarkkinat jne.). Tällaisessa tapauksessa varoja ei ehkä ole saatavissa alueellisesta maaohjelmasta ja siirtymistä hätäavusta kehitysyhteistyöhön voitaisiin tarvittaessa helpottaa elintarviketurvan temaattisella ohjelmalla.

Suunniteltaessa konkreettisia toimia tältä osin ohjelmassa on mm. seuraavia painopisteitä:

- **Kohdentaminen (kuka):** Epävakauden arvioinnissa keskitytään eniten kärsineisiin yhteisöihin ja heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin (ks. yksityiskohtaiset tiedot avunsaajista 3.8 kohdassa).
- **Tukitoimet (mitä):** Ohjelmassa keskitytään: i) keskeisiin investointeihin elintarviketurvan kannalta välttämättömien tuotanto- ja sosiaalivarojen suojaamiseen, säilyttämiseen ja elvyttämiseen talouden yhdentämisen ja pitkän aikavälin kunnostustoimien mahdollistamiseksi ja ii) sokkialttiuden käsittelemiseen ja ihmisten reagointivalmiuden vahvistamiseen kriisien ennaltaehkäisyä ja hallintaa tukemalla.
- **Välineet ja lähestymistavat (kuinka):** Euroopan komission elintarviketurvapolitiikan mukaisesti toimet rahoitetaan pääasiassa käteisellä paikallistuotannon ja -markkinoiden stimuloimiseksi. Toimivien markkinoiden ja vaihtoehtojen puuttuessa täytäntöönpanokumppanit voivat käyttää käteistä rahaa elintarvikkeiden hankkimiseen ja jakeluun. Työskenteleminen yhdessä paikallisviranomaisten ja -yhteisöjen kanssa on ratkaisevan tärkeää soveltuvimpien tukimuotojen löytämiseksi. Koordinointi ja yhdenmukaistaminen muiden avunantajien kanssa maksimoidaan.
- **Kumppanit (kenen kanssa):** Pääkumppaneita ovat kansainväliset ja paikalliset kansalaisjärjestöt, mahdollisuuksien mukaan paikallisviranomaiset ja YK:n järjestöt.

3.7. Innovatiivisten politiikkojen ja strategioiden edistäminen

Jotta temaattinen ohjelma pysyisi elintarviketurvaan paikallisella, kansallisella ja alueellisella tasolla liittyvien haasteiden muutosvauhdissa, siitä voidaan tukea innovatiivisten, kestävien ja paikallisesti päätettyjen politiikkojen, strategioiden ja lähestymistapojen kehittämistä ja testaamista sekä parhaiden elintarviketurvakäytänteiden levittämistä.

Tyypillisiin tukitoimiin voivat kuulua maatalouden ja luonnonvarojen hoito, elintarviketurva ja maaseudun kehittäminen tai paikalliskehitys (myös kaupungeissa ja niiden lähialueilla), luonnonvarojen kestävä hoito ja saatavuus metsätalous ja kalastus mukaan luettuina; ravintoon, väestönkehitykseen ja työvoimaan liittyvät asiat, siirtolaisuus, elintarviketurva ja terveydenhuolto/koulutus jne.

Keskittymällä innovointiin ohjelmalla edistetään ja täydennetään kansalaisyhteiskunnan sidosryhmien toimia, annetaan ihmisten toimeentulovalmiuksiin ja innovatiivisiin ratkaisuihin perustuvaa apua, tuetaan menettelytapoja koskevaa työtä ja epävakauden vähentämiseen tarkoitettuja toimia, annetaan politiikantekijöille mahdollisuus uusien elintarviketurvahaasteita

koskevaan tutkimukseen ja suunnitteluun, lisätään mahdollisuuksia innovaatioiden uusintamiseen ja niiden levittämiseen etelä–etelä-akselilla.

3.8. Avunsaajat

Koska ohjelma on keskeinen väline elintarviketurvahaasteisiin vastaamisessa, sillä pyritään vähentämään puutteellista elintarviketurvaa maailmanlaajuisesti, mistä syystä siinä on **monenlaisia avunsaajia**. Ohjelman kaikkien kolmen tavoitteen suunnittelussa ja täytäntöönpanossa perimmäisenä tavoitteena on parantaa maaseudun ja kaupunkien köyhien toimeentuloa ja elintarviketurvaa varsinkin huonoimmassa asemassa olevien ryhmien keskuudessa.

Tässä yhteydessä etenkin ohjelman toisessa tavoitteessa elintarviketurva-apu kohdennetaan avunsaajiin, jotka kuuluvat kahteen laajaan vähäosaisten ryhmään: i) niihin, jotka eivät ole omavaraisia vaan tarvitsevat väliaikaista tukea toimeentulonsa turvaamiseen (esim. turvaverkkojen avulla), ja ii) niihin, jotka tarvitsevat väliaikaista tukea päästäkseen irti absoluuttisesta köyhyydestä ja ryhtyäkseen tuottavaan toimintaan. Etusijalle asetetaan pääasiassa seuraavat ryhmät: alle 5-vuotiaat lapset, hi-viruksesta/aidsista tai muista kroonisista sairauksista kärsivät henkilöt ja heidän yhteisönsä, sodasta kärsivät yhteisöt ja ryhmät sekä sisäiset pakolaiset, naiset (etenkin naispuoliset perheenpää), puutteellisesta elintarviketurvasta kärsivät paimentolaiset, pienviljelijät ja kalastajat, maattomat ja maatyöläiset sekä kaupunkien köyhimmät.

Ohjelma kohdistetaan valmiuksien kehittämisen avulla myös useisiin **välittäjänä toimiviin avunsaajiin**, joihin kuuluvat valtion- ja aluehallinnon henkilöstö, hallituksesta riippuvat ja riippumattomat instituutiot, yksityissektorin instituutiot jne.

3.9. Temaattisen ohjelman täytäntöönpanokumppanit

Ohjelman on tarkoitus toimia erilaisten julkisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden keskuudessa. Erityisesti silloin, kun valtio on romahtanut, apu perustuu paikallisten sidosryhmien arvioihin, painopisteisiin ja omiin aloitteisiin.

Euroopan komissio pyrkii konkreettisesti edistämään strategista kumppanuutta **YK:n ja monenvälisten järjestöjen** kanssa aloilla, jotka liittyvät johdonmukaisesti EY:n elintarviketurvaohjelmiin. Strategisilla kumppanuuksilla tuetaan myös Euroopan komission toimintaa elintarviketurvaa koskevan kansainvälisen poliittisen vuoropuhelun saralla.

Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden merkitys kumppaneina on keskeisen tärkeä kaikissa kolmessa tavoitteessa: strategisena liittolaisena vietäessä asiaa eteenpäin, pääkumppanina suunniteltaessa ja pantaessa täytäntöön apua siirtymävaiheissa ja epävakaisissa tilanteissa sekä innovaation edistäjinä. Ohjelmasta tuetaan pohjoisten ja eteläisten kansalaisjärjestöjen valmiuksia tulla mukaan elintarviketurvasta käytävään poliittiseen vuoropuheluun. Siinä pyritään kansalaisjärjestöjen ja muiden valtiosta riippumattomien toimijoiden sekä julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön. Ammatillisten järjestöjen, ammattiliittojen ja yksityisten instituutioiden asemaa pyritään aktiivisesti edistämään.

Tilanteesta riippuen **julkiset tahot** voisivat myös toimia ohjelmakumppaneina. **Paikallisviranomaiset** ovat merkittävässä asemassa epävakaisissa valtioissa ja kriisinjälkeisissä tilanteissa. Mantereenlaajuiset, alueelliset ja kansalliset instituutiot voitaisiin

ottaa mukaan maailmanlaajuisiin ohjelmiin tutkimuksen ja innovaation kaltaisten julkishyödykkeiden toimittamiseksi. Julkiset tahot voitaisiin mahdollisesti ottaa mukaan myös innovatiivisten elintarviketurvapolitiikkojen ja -strategioiden edistämiseen.

ANNEX

ANNEX 1 – PROGRAMME’S STRATEGIC PRIORITIES, BENEFICIARIES AND PARTNERS

1. STRATEGIC PRIORITIES TO SUPPORT THE DELIVERY OF INTERNATIONAL PUBLIC GOODS AND THE FINANCING OF GLOBAL PROGRAMMES

1.1. International Public Goods (IPGs)⁷

- Pro-poor and demand-driven **research and technological innovation**, primarily in agriculture (including livestock, forestry, fisheries/aquaculture) and sustainable management of natural resources, with an explicit focus on food security. International public institutions should be eligible for funding, including in partnership with the private sector. The support package would include downstream dissemination of information and technology as well as best practices and strengthening of capacities of regional/national research institutions. Research themes would include: sustainable agricultural productivity, efficient use of water resources, animal health, nutrition (so-called hidden hunger) market and trade (e.g. dynamics of local and regional markets and prices, Sanitary and Phytosanitary Standards, knowledge dissemination). Research should also contribute to a better understanding of the root causes of food insecurity (social, anthropological, environmental and economic aspects).
- Support for the use and dissemination of **satellite imagery and data**, not only for crop monitoring and early warning systems, but also for food security systems, e.g. including such dimensions as land use and management.
- **Capacity development and training**, such as **distance learning** tools, to expand the reach of research and know-how in remote areas.
- **Networking**: Partnerships with EU research initiatives that are relevant for food security and complementary to those funded by existing programmes (such as the 6th and 7th Research Framework Programmes). North-South and South-South **Scientific and technological networking** of scientists, students, experts, institutes (including twinning) to promote sharing of experiences and foster initiatives on an inter-regional, continental and global scale.

1.2. Global (and continental) programmes

Global programmes are a means of developing common approaches across regions in specific areas relevant to food security. Priorities include:

- **Food security information and early warning systems, livelihood monitoring.** Global programmes will develop, test, standardise and disseminate methodology and tools, and support capacity and institutional development at regional and national level, ensuring consistency and coherence between systems at different levels. Emphasis will be on

⁷ As defined by the International Task Force on Global Public Goods: International public goods address issues that: i) are important to the international community, ii) cannot, or will not, be adequately addressed by individual countries acting alone, and therefore iii) are addressed collectively on a multilateral basis, by both developed and developing countries.

methodologies designed to ensure that the information is made available and is accessible by all. The funding of national systems will however be provided by geographical instruments or governments or other donors. Such programmes will help to harmonise and align donors' approaches, in particular EU Member States. Their implementation will rely both on specialised organisations including UN agencies and on a large platform of expert NGOs and international institutions. The Programme will be instrumental in coordinating and aligning food security information methodologies and systems currently supported by different EC instruments, e.g. in LRRD situations.

- **Food Security Strategies.** Support through a global programme will be provided to governments willing to develop food security strategies and plans, where food security is not selected as a priority area for assistance and in collaboration with international organisations. The Thematic Programme will not fund national food security programmes, which will have to be supported by way of the geographical instruments.
- **Networking of senior policy experts,** providing a forum and at the same time a training opportunity for policy formulation and implementation.
- **Networking of civil society organisations,** to improve their access to information, facilitate sharing of experiences and best practices, and strengthen their advocacy capacity, in particular of women and disadvantaged groups. South-South and North-South networks will be supported. Farmers' associations and trade unions (agricultural labourers) will also be eligible for support, including in twining/collaboration with EU organisations.
- **Support for continental and regional FS programmes,** in fields of specific relevance to food security, such as agriculture, sustainable management of natural resources and agricultural trade in support of regional organisations' priorities. Other themes of relevance could include: commodity chains, diversification within and from agriculture, markets (including capital and labour), access to land and water, HIV-AIDS. Global/continental programmes will focus on the areas of comparative advantage and value added of the regional/continental organisation with a demonstrable impact downstream.

1.3. Advocacy and advancement of the global food security agenda

The Commission will continue to advocate for and address key food security issues in the international debate and foster harmonisation and alignment with developing partners and donors. Particularly important will be a stronger alliance with civil society organisations. Key issues include: (i) the role of food aid in food security (so as to foster a greater international consensus on food aid policies); needs assessments (currently overly food aid-biased); (ii) Poverty Reduction Strategies, pro-poor growth and food security; (iii) trade (international and regional trade have a strong impact on food security); (iv) governance (food security is heavily affected by governance failures); (v) the right to food (as reflected in the Voluntary Guidelines to which the EU subscribes).

2. ADDRESSING FOOD INSECURITY IN EXCEPTIONAL SITUATIONS OF TRANSITION AND STATE FRAGILITY

The new "EU Consensus on Development" clearly states that, where food security is concerned, "particular attention will be paid to transition situations". There is a strong commitment to "paying greater attention to poorer countries, difficult partnerships and fragile

and failed states”⁸, recognising that 30% of the poorest, and food-insecure, people live in fragile states.

The Thematic Programme focuses on the dynamic nature of food insecurity: the transition from relief to rehabilitation and development is rarely a linear one as, due to the high vulnerability of the extreme poor, even a small shock can have a serious adverse effect on their survival capabilities. Failure to address such vulnerability leads to the repeated mobilisation of emergency support when humanitarian conditions deteriorate. Hence, the overriding priority of Food Security support in transition countries will be to address vulnerability to prevent any regression back into crisis by promoting resilience and opportunities for sustainable livelihoods.

In the case of transition from emergency to development, EC aid is conceived within a broad economic, social and political context, defined in the EC Communication on “Linking Relief, Rehabilitation and Development”⁹ as:

“Rehabilitation programmes which gradually take over the relief/emergency aid to stabilise the economic and social situation and to facilitate the transition towards a medium and long term development strategy”.

This definition recognises a gap or “grey zone” between humanitarian assistance, rehabilitation and development. Implementation of the LRRD concept has been rather disappointing so far, particularly because of the nature of the humanitarian and development instruments, and the timing and forms of their application.

Of particular concern is the food security policy response in situations of protracted crises. It is now estimated that 50 million people worldwide live in an area affected by protracted crises lasting for five years or more (e.g. Sudan). The term applies most often where vulnerability is associated with violent conflict or political instability. Moreover, in more recent times, it has been linked to the HIV/AIDS pandemic, which has a disastrous impact on economies already weakened by governance failure and periodic economic and natural shocks.

In the context of transition, a number of different scenarios justify thematic, rather than geographical, assistance. These may be grouped into three broad categories:

- Situations and countries in which it may be difficult to agree on Food Security actions with partner governments owing to alternative priorities. For example, food insecurity may be concentrated in particular areas (out of state control) or among particular groups (Internally Displaced People).
- Countries in which cooperation has been suspended or no cooperation framework (CSP) is in place. The absence of a functioning state means an increased role for civil society and multilateral organisations to intervene effectively (e.g. Somalia).
- “Forgotten crises” in which cooperation with national governments may be difficult to establish through geographical instruments.

⁸ This concept covers difficult partnerships and crisis/post-crisis situations.

⁹ COM(2001) 153.

In all cases EC aid responds to the needs of the most vulnerable and acts as an entry point for more systematic policy dialogue and longer-term cooperation arrangements.

In target countries, the programme will provide an instrument to ensure, during a transition period, the follow-up of activities financed under the humanitarian instrument before the phasing-in of long-term food security activities under geographical development programmes. In this transition period, the Programme will ensure that food security is properly and timely addressed.

Similarly, in the event of a food crisis involving several countries in a region (e.g. as in 2005 in Western Africa), a regional response is required to complement national actions (e.g. on early warning systems, regional food markets, etc.). In such an event, resources may not be available in the Regional Indicative Programme and the FS TP could, if required, bridge the gap between the emergency and the development response.

The need to devise effective criteria for phasing-in and phasing-out different instruments raises the question of how to assess short-term needs (life saving situation) and longer-term needs (life protecting) and identify the right stakeholders. In situations of state failure, the role of local stakeholders, their communities and organisations as partners becomes even more essential.

To respond to the above challenges in exceptional situations, the Programme will:

- **establish LRRD country strategies**, with a specific focus on food security. Work at the Commission level will be steered by a standing LRRD Commission inter-service working group who will review the rolling programme and oversee implementation. LRRD requires flexibility and fast resource allocation. This may mean adapting the timeframe of aid, the financing procedures, the choice of instruments, beneficiaries and implementing partners.
- **Improve phasing-in and phasing-out** by: (i) supporting Food Security information (see component 1); (ii) adopting innovative approaches (see component 3) such as the Integrated Food Security Phase Classification (IFSPC) tool developed by the Somalia Food Security Assessment Unit; (iii) working jointly with the Humanitarian Aid Instrument in order to improve criteria and introduce them as of the planning of the relief phase, on a case by case basis; (iv) promoting effective coordination among international organisations, national and local governments, civil society and beneficiaries; and (v) raising awareness of the LRRD approach.

As indicated earlier, a tough challenge in addressing food insecurity is how to overcome crises in countries marked by conflict and political instability where phases of transition do not follow the linear LRRD approach but often overlap. Examples of countries in protracted¹⁰

¹⁰ Protracted crises can be defined as ‘situations in which large sections of the population face acute threats to life and livelihoods over an extended period, with the state and other governance institutions failing to provide adequate levels of protection or support’. The term has been applied most often where vulnerability is associated with violent conflict or political instability. Moreover, it has been linked to the impact of the HIV/Aids pandemic, which has a disastrous impact on economies already weakened by governance failure and periodic economic and natural shocks.

and complex crisis¹¹ include DRC, Eritrea, Ethiopia, Haiti, Somalia, Sudan, West Bank and Gaza.

Furthermore, in the event of a food crisis involving several countries in a region a regional response is required to complement national actions (e.g. on early warning systems, regional food markets, etc.). In such an event resources may not be available in the Regional Indicative Programme and the FS TP could, if required, bridge the gap between the emergency and the development response.

In devising concrete action for this component, the Programme will prioritise, inter alia, the following:

- **On targeting (who):** vulnerability assessment will focus on the most affected communities and vulnerable groups with lower resilience to shocks, and will be careful to avoid any discrimination that might lead to conflict (see details in chapter 5 on beneficiaries).
- **On aid (what):** very often the relief approach is protracted by the delivery of unconditional transfers of food aid and handouts, while protection and recovery of productive and social assets vital for food security is neglected. Investments are crucial to allow economic integration and longer-term recovery. Concrete examples of aid are: the rehabilitation of local infrastructure combined with productive and social safety nets, improved availability/access to agricultural inputs, non-agricultural income generating activities, etc., addressing vulnerability to shocks and strengthening people's resilience through support for crisis prevention and management.
- **On tools and approaches (how):** in line with the EC FS policy, operations will be financed primarily with cash to stimulate local production and markets. In the absence of functional markets and alternative options, implementing partners may use cash allocations to purchase and distribute food. The time frame of the rehabilitation programmes will have to allow for a gradual consolidation of livelihoods and institutions so as to restart the normal development processes. In this context predictability of support is important. Working together with local authorities and communities will be of paramount importance to identifying the most appropriate types of assistance. The Programme will support by every possible means coordination and harmonisation with other donors' intervention.
- **On partners (with whom):** prime partners will be international and local NGOs, local authorities whenever possible and UN agencies where appropriate.

3. PROMOTING INNOVATIVE POLICIES AND STRATEGIES

In order to keep pace with evolving food security challenges at local, national and regional levels, the Thematic Programme may support the development and testing of innovative sustainable and locally owned policies, strategies, and approaches, as well as dissemination of

¹¹ An increasing number of emergencies are related to conflict and have come to be known as "complex emergencies". The Inter-Agency Standing Committee (IASC) defines a "complex" emergency as: "a humanitarian crisis in a country, region or society where there is a total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing UN country programme". (Source FAO (2004), FAO's Emergency Activities: Technical Handbook Series).

best practices in the field of food security. The areas below have been identified by the Commission as possible fields for intervention; this list is not exhaustive and may be reviewed as needs and situations require.

- Pro-poor growth-orientated agriculture, fisheries/aquaculture and forestry with an emphasis on low-cost, locally owned, sustainable solutions
- Prevention and preparedness strategies to avert food crises or mitigate its effects
- Food security and rural/local development (decentralisation, rural-urban linkages, local development and area-based management are priority areas in the new EU policy statement). Stimulation of the local private sector
- Sustainable management of and access to natural resources (land, water and energy), impact of the degradation of natural resources on household and national food security
- Urban and peri-urban food security, landless food-insecure and income diversification through non-agricultural activities
- Nutrition and the neglected issue of “hidden hunger” (micronutrient deficiencies have an enormous impact on the lives of mothers and children in particular)
- Demographic, labour issues and migration
- Relations between key social issues and food security (safety nets, the HIV-AIDS pandemic, sanitation, the role of education in fostering food security, etc.)
- Gender equity, minorities and ethnic groups usually targeted as extreme poor and food-vulnerable.

Through its focus on innovation the Thematic Programme will:

- promote and complement actions of civil society stakeholders, who are leading players in developing effective aid which has the potential to link relief, rehabilitation and development;
- promote aid that builds on people’s coping capacities, their innovative solutions and supports methodological work and action aimed at reducing vulnerability;
- strengthen the capacity of the Community to engage in effective policy dialogue with developing partners and donors;
- allow policy-makers to research and plan for new food security challenges that might arise in the medium to long term;
- enhance the potential for replication and upscaling of innovations and their South-South dissemination.

4. BENEFICIARIES

Being a key instrument to fulfilling food security objectives, the Programme aims to reduce food insecurity worldwide and therefore will concern a **broad range of beneficiaries**. All three components of the Programme will be designed and implemented with the ultimate aim of improving the livelihoods and food security of the rural and urban poor, especially among the most disadvantaged groups.

In this context, particularly in component 2, food security aid will target beneficiaries belonging to two broad disadvantaged groups: i) those who are not self-reliant and need temporary support (e.g. safety nets), and ii) those who need temporary support to graduate from absolute poverty and engage in productive activities. Priority will be broadly given to the following groups:

- ***Children under the age of 5:*** In 2005, despite abundant global food supplies, at least 150 million children under five were suffering from various forms of malnutrition. The results of childhood malnutrition leave a legacy of underweight children, stunted growth, susceptibility to infections, as well as other physical and cognitive disabilities.
- ***Communities with members suffering from HIV/AIDS or other chronic illnesses:*** HIV/AIDS and other illnesses such as malaria and tuberculosis inflict a heavy burden of care on families, thereby triggering food insecurity. There is often a household trade-off between food and health care provision, as households deplete a limited asset base and exhaust social networks of 'kin and community' to provide care. When the most productive worker dies a household often experiences a food gap.
- ***War-affected communities and Internally Displaced People:*** Aid must target war-affected populations and provide assistance to internally displaced populations, who are often the casualties in a protracted crisis. It must aim at food self-reliance of affected populations.
- ***Women:*** The prevalence of food insecurity particularly applies to women, who, despite their multiple roles as food producers, household managers, care givers and income generators, continue to be the most vulnerable to food insecurity. This prioritisation complements the support of programmes focusing on children under the age of five.
- ***Food-insecure pastoralists, small farmers and fisher folk:*** Aid must support these three groups, who are often the extremely poor and most dependent on a limited asset base.

Landless and farm labourers, urban ultra-poor: These categories are often neglected, but demographic pressure, combined with inadequate and inequitable economic growth, in both Asia and certain African regions, drives increasing numbers of poor out of agriculture.

The Programme will target a broad range of **intermediate beneficiaries** by way of capacity building, including staff from national and regional administrations, governmental and non-governmental institutions, and private sector institutions, etc.

5. IMPLEMENTING PARTNERS OF THE THEMATIC PROGRAMME

The Programme is intended to work with a range of different public and non-state actors, at global, national and local level. In particular, aid in situations of state failure will rely on local stakeholders' assessments, priorities and own initiatives.

The EC is taking concrete steps to promote strategic partnerships with **UN and multilateral agencies** in areas which make coherent contributions to EC food security programmes. Strategic partnerships also support the work of the EC in policy dialogue in the international food security arena. Strategic partnerships provide a means of building upon the respective comparative advantages in specific areas, whilst also reinforcing the 'added value' of a consistent approach amongst donors. Recently, the Commission has signed memoranda of understanding with the FAO and WFP. Other UN agencies do relevant work in terms of food security, UNICEF, UNDP, WHO, IFAD, UNRWA, for example. The CGIAR group is a prime partner of the Commission as far as agricultural research is concerned.

The role of civil society organisations as Programme partners will be of primary importance in all components of the programme, as strategic allies in advocacy, as prime partners in the design and provision of aid in situations of transition and instability and as promoters of innovation. The programme will support the capacity of Northern and Southern NGOs to engage in policy dialogue on food security. The Programme will foster cooperation between NGOs and other non-state actors, and the private and public sector. The role of professional associations, trade unions and private institutions will be actively promoted.

Depending on the specific situations, **public stakeholders** could also be partners of the programme. **Local authorities** play an important role in fragile states and situations of post-crisis. **Continental, regional and national institutions** might be associated with global programmes for the delivery of global public goods, such as research and innovation. There could also be scope for involving public stakeholders in the promotion of innovative food security policies and strategies.

ANNEX II - PUBLIC CONSULTATION REPORT

In a spirit of consultation and dialogue, as enshrined in the Commission Communication COM(2002) 704, the drafting of the Food Security Thematic Programme involved the participation of both Commission departments and a wide range of stakeholders and civil society organisations.

Using an issues paper for the purposes of the consultation process was chosen in order to facilitate a truly participatory consultation process. First of all, the paper was prepared on the back of literature made available by specialised agencies in food security, informal discussions and a critical review by the Commission departments concerned. The issues paper was sent to 50 Delegations in countries where food insecurity prevails. It was circulated to policy departments of specialised agencies, such as IFPRI (CGIAR), FAO and WFP, as well as, informally, to EU Member States. The paper was published on the Europa website for general public information. It was also discussed at meetings with two NGO networks, the EU Food Security Group of CONCORD and the International Food Security Network, which facilitates the work of local NGOs in 12 food-insecure countries.

Feedback from the consultation, which was generally very positive on the pertinence and substance of the Thematic Programme, provided interesting material for the drafting of the Communication.

In particular, Delegations underlined the need to ensure flexibility and rapid procedures for the implementation of the Programme, together with greater coordination/synergy among the different cooperation instruments, be they geographical or thematic (other budget lines) and particularly relief.

Specialised agencies provided valuable inputs both on policy and methodological issues, according to their main areas of competence. FAO highlighted the importance of continued investment to develop capacities and food security information systems while applying a strategy combining short and long-term approaches. WFP focused on the second component of the Thematic Programme, situations of transition, and elaborated on the phasing-in/phasing-out of relief and the need for a good mix of assistance for long-term recovery and development, supporting community building and local authorities. IFPRI underlined the need for a broad approach to food security by investing in rural development and agriculture, without neglecting urban food security, particularly in capacities and technology.

EU Member States stressed the need for an integrated approach to food security as part of poverty reduction and pro-poor growth, and underlined the importance of good governance and decentralisation/local development. They emphasised the importance of not neglecting poor urban dwellers, the landless and the private sector as a partner.

Civil society organisations warned against procedures that might make the Programme rigid and slow to implement, while NGOs stressed the importance of their role not only as implementing partners, but particularly in advocacy and policy-making. The need for increased NGO/South-South and North-South cooperation was also highlighted. NGOs provided a number of concrete and interesting inputs for the future programming of the new thematic instrument.